



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/47/540
23 de octubre de 1992
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Cuadragésimo séptimo período de sesiones
Tema 96 c) del programa

**INFORME DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA
LOS REFUGIADOS, CUESTIONES RELATIVAS A LOS REFUGIADOS,
LOS REPATRIADOS Y LAS PERSONAS DESPLAZADAS Y CUESTIONES
HUMANITARIAS: CUESTIONES HUMANITARIAS**

**Asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales
y situaciones de emergencia similares**

Informe del Secretario General

I. INTRODUCCION

1. En su resolución 45/100, de 14 de diciembre de 1990, la Asamblea General reafirmó la importancia de la asistencia humanitaria para las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia semejantes así como el papel principal que les corresponde a los Estados soberanos en la iniciación, organización, coordinación y prestación de asistencia humanitaria en sus territorios respectivos.

2. La Asamblea General subrayó la importante contribución que aportaban a la asistencia humanitaria las organizaciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales que actuaban de manera imparcial y con fines estrictamente humanitarios e invitó a todos los Estados cuyas poblaciones necesitaban ese tipo de asistencia a facilitar la prestación por dichas organizaciones de asistencia humanitaria, especialmente el suministro de alimentos, medicamentos y atención médica, para lo cual era indispensable el acceso a las víctimas. La Asamblea hizo un llamamiento, en consecuencia, a todos los Estados para que prestaran apoyo a dichas organizaciones en sus actividades de asistencia humanitaria.

3. En el párrafo 8 de la resolución 45/100, la Asamblea General pidió al Secretario General que entablara con los gobiernos y con organizaciones intergubernamentales, gubernamentales y no gubernamentales las consultas necesarias para determinar los medios de facilitar el suministro de la asistencia humanitaria apropiada a las víctimas de desastres naturales o situaciones de emergencia semejantes, incluido el establecimiento de corredores

de socorro, y que informase al respecto a la Asamblea en su cuadragésimo séptimo período de sesiones.

4. En el párrafo 9 de la resolución, la Asamblea General invitó al Secretario General a que estudiara la posibilidad de preparar, sobre la base de la información proporcionada por los gobiernos y por las organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales pertinentes, y habida cuenta de los trabajos ya efectuados en esa esfera por las Naciones Unidas, una lista indicativa de expertos y organismos competentes para la movilización y la gestión de la ayuda humanitaria de emergencia a los cuales pudieran recurrir las Naciones Unidas, con el consentimiento de los Estados interesados, para hacer una evaluación precisa y rápida de las necesidades y una determinación eficaz de las mejores condiciones de movilización de la ayuda.

5. El proceso consultivo para la preparación del presente informe se ha basado en reuniones oficiosas y en los cuestionarios enviados a Estados Miembros, organismos de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales.

6. La información proporcionada deberá también considerarse en relación con la resolución 46/182, de 19 de diciembre de 1991, respecto de la cual se presentará por separado a la Asamblea General un informe sobre la marcha de los trabajos.

II. MEDIOS DE FACILITAR LAS OPERACIONES DE ASISTENCIA HUMANITARIA

A. Acceso a las víctimas de situaciones de emergencia

7. Los debates que culminaron en la aprobación de la resolución 45/100 constituyen un índice importante de la auténtica y profunda preocupación de la comunidad internacional por el derecho de los seres humanos a recibir la asistencia humanitaria que necesitan y las dificultades para movilizar esta asistencia. Muchos consideran que los innumerables actos de violencia civil y en particular la siempre creciente radicalización de las posiciones de las facciones beligerantes en conflictos étnicos y civiles son características particularmente alarmantes de la situación, porque ponen en peligro hasta los principios fundamentales del derecho humanitario, que antes habían permitido que instituciones tales como el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, las organizaciones de Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales tuvieran acceso por lo menos a una parte de las poblaciones afectadas.

8. La resolución 45/100 de la Asamblea General representa un avance importante en el debate internacional sobre la cuestión del acceso. El abandono de las víctimas de desastres naturales y de situaciones de emergencia constituye una amenaza a la vida humana y una ofensa a la dignidad humana. El tener acceso a las víctimas es esencial.

9. La cuestión del acceso a las víctimas de situaciones de emergencia, aunque se reconozca como esencial, ha de considerarse en relación con el principio de la soberanía. Según se ha observado, las deliberaciones en diferentes foros sobre el mejoramiento de la movilización de asistencia humanitaria llegan invariablemente al punto en que surge oposición con ese principio. En el período de sesiones de verano de 1991 del Consejo Económico y Social, por

ejemplo, varios delegados se refirieron al problema en el contexto de la reorganización de las actividades de las Naciones Unidas en materia de socorro en casos de desastre, haciendo hincapié en la soberanía territorial de sus países e insistiendo en la necesidad de obtener el consentimiento de los gobiernos antes de movilizar la asistencia humanitaria. Los gobiernos, las organizaciones internacionales y las no gubernamentales mantienen puntos de vista diferentes sobre esta cuestión de importancia decisiva.

B. Corredores de socorro

10. Hay acuerdo general sobre la utilidad de los corredores de socorro como medios de llegar a la gente que queda atrapada debido a conflictos armados y disturbios civiles. Estos "corredores", una vez convenidos por todas las partes en el conflicto, tienen carácter temporal y se definen en términos geográficos. Cabe mencionar, a título de ejemplo, que se establecieron corredores en el Sudán, Etiopía, El Salvador, Somalia y Yugoslavia, los cuales fueron utilizados satisfactoriamente por el personal de organizaciones internacionales y no gubernamentales encargado de actividades de socorro.

11. La comunidad internacional considera los corredores de socorro como un instrumento importante para respaldar el derecho de la población civil a recibir asistencia durante conflictos armados, derecho reconocido en los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977. Hay consenso entre las organizaciones intergubernamentales y las no gubernamentales, así como también dentro del Movimiento de la Cruz Roja, en el sentido de que aquellos instrumentos internacionales más ampliamente ratificados satisfacen plenamente la necesidad de principios jurídicos que rijan las acciones e intervenciones humanitarias. Sin embargo, es necesario mostrar mayor respeto por la aplicación de esos instrumentos. Lamentablemente, la frecuencia creciente de los trastornos civiles en los últimos años, en que muchas veces las partes involucradas no reconocen los instrumentos o se niegan a respetarlos, ha dificultado cada vez más su aplicación.

12. Los recientes ataques a convoyes y a personal de socorro en que varias personas han perdido trágicamente la vida han causado honda preocupación entre los organismos de socorro nacionales e internacionales. A juicio de éstos, es posible que pronto se llegue al límite en que aún resulte tolerable exponer a su personal a los peligros que suponen los conflictos armados. Se cree firmemente que es preciso velar en forma más eficaz por el respeto y cumplimiento de los instrumentos de derecho humanitario ratificados internacionalmente, no sólo por la seguridad del personal, sino, en primer lugar, por las víctimas de conflictos. También se observa que muchas veces el gobierno mantiene un control limitado sobre su territorio, en casos en que grandes extensiones del país se hallan en manos de grupos armados dedicados al bandolerismo. Aun en esas circunstancias, un gobierno no puede quedar absuelto completamente de su responsabilidad frente a la población de su país y con respecto al personal internacional y nacional que trabaja movido por ideales humanitarios para ayudar a todos los segmentos de la población que se halla en grave necesidad. Incumbe al gobierno en estos casos hacer todo lo que esté a su alcance para facilitar la labor de todos los interesados.

13. El personal de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales consagrado a la asistencia humanitaria suele utilizar los corredores de socorro en forma estrictamente neutral e imparcial. Sin embargo, existe no sólo una amplia gama de organizaciones humanitarias, sino también una diversidad considerable de modalidades operacionales, principios y ámbitos de actividades. Como una posibilidad de racionalizar esa diversidad en beneficio ulterior de las víctimas de situaciones de emergencia, actualmente se examina el concepto de un código de conducta para las organizaciones que se dedican a prestar asistencia humanitaria en casos de conflictos armados. A ese respecto, varias organizaciones han realizado una labor básica conceptual considerable, que actualmente es objeto de deliberaciones entre los que se dedican a las actividades de socorro.

14. Si bien el valor de los corredores de socorro como mecanismo de "penetración" para tener acceso a las víctimas de situaciones de emergencia es incontestable, sus limitaciones en cuanto al tiempo y la amplitud geográfica pueden ser consideradas por algunos como una desventaja. Es cierto que los corredores permiten llegar únicamente a una pequeña parte de la población necesitada que se halla confinada a un territorio determinado, en tanto que los movimientos de las facciones beligerantes en los conflictos tienden a dispersar a la población civil; no obstante, no cabe duda de que los corredores constituyen un instrumento indispensable en la movilización satisfactoria de la asistencia humanitaria hacia zonas de conflicto. Se recomienda ampliar el concepto de los corredores de socorro siempre que sea posible, mediante la búsqueda de soluciones políticas, incluidas las medidas de solución de conflictos, como se indica en la resolución 45/100.

C. Listas de expertos y organismos competentes en materia de ayuda humanitaria de emergencia

15. En el párrafo 9 de la resolución 45/100, la Asamblea General invitó al Secretario General a que estudiara la posibilidad de preparar una lista indicativa de expertos y organismos competentes para la gestión de la ayuda humanitaria de emergencia a los cuales pudieran recurrir las Naciones Unidas para hacer una evaluación rápida de las necesidades y una determinación de las mejores condiciones de movilización de la ayuda. En su resolución 46/182, la Asamblea va más allá de esta recomendación al estipular, en el párrafo 27 del anexo, que las Naciones Unidas deberían establecer un registro central de todo el personal especializado y del grupo de especialistas técnicos, así como de los suministros, el equipo y los servicios de socorro disponibles en el sistema de las Naciones Unidas y que pudieran obtenerse de los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales. En las consultas celebradas dentro del contexto de la resolución 45/100 se examinó el problema dentro de ese marco ampliado y se llegó a dar ciertas indicaciones respecto de la índole y el alcance de esa parte del registro que se refiere a los recursos humanos. En las deliberaciones también se hizo referencia a cierto número de iniciativas que ya se habían tomado en Ginebra en esa esfera, en particular la recopilación de un repertorio de equipos internacionales de búsqueda y salvamento y el proyecto de registro de las reservas de suministros para socorro en casos de desastre disponibles para la asistencia internacional.

16. La mayor parte de los organismos operacionales de las Naciones Unidas así como las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales y los servicios gubernamentales dedicados a actividades internacionales de socorro tienen sus propias listas de especialistas para casos de emergencia. La experiencia muestra que para asegurar una actualización regular de esas listas, así como para capacitar a los expertos que constan en ellas y mantener el control de la calidad, se requieren considerables recursos financieros y de mano de obra. Durante las consultas se examinó la posibilidad de actualizar y manejar eficazmente un gran registro central, y se expresó preocupación general respecto de lo siguiente: a) si el registro debía incluir toda información pertinente sobre expertos y organismos proporcionada por fuentes múltiples, incluidos los organismos de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales y los gobiernos; y b) si el registro debía abarcar la amplia gama de expertos que podrían necesitarse en diversos tipos de situaciones de emergencia.

17. También se plantearon cuestiones relativas a la utilidad de esa lista central en vista de la posible duplicación con respecto a listas ya existentes y que mantienen cada uno de los organismos operacionales en sus respectivas esferas de competencia. Por consiguiente, se observó que la creación de una lista central detallada quizá fuera una labor extremadamente difícil, que exigiría mucho tiempo y que resultaría costosa. Sería preciso concretar las ventajas generales que se derivarían de su establecimiento y sopesarlas cuidadosamente antes de que pudieran aplicarse las disposiciones pertinentes de la resolución 46/182.

18. Sin embargo, algunas de las partes consultadas opinaron que quizás sería más útil para las Naciones Unidas crear una red descentralizada de listas de expertos en gestión de casos de desastre. El punto de coordinación de tal red de listas existentes dentro de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales y los gobiernos proporcionaría información pertinente sobre varios elementos clave, por ejemplo, los puntos de contacto abiertos las 24 horas del día, los campos de especialización cubiertos, las modalidades de cooperación con las Naciones Unidas o con los países afectados por desastres, y los medios de tener acceso, mediante un sistema computadorizado compartido, a los conocimientos más específicos que se busquen y se necesiten para una ocasión determinada. En el caso de una situación de emergencia que requiera expertos especiales procedentes de la comunidad internacional, éstos podrían identificarse y movilizarse rápidamente. No obstante, cada uno de los organismos y organizaciones competentes se responsabilizaría por la actualización y mantenimiento de los datos sobre expertos y organismos incluidos en cada una de las listas. Se consideró si sería factible facilitar los componentes de importancia de la red a los interesados en la comunidad mundial de gestión de situaciones de desastre a través de la red internacional de las Naciones Unidas para casos de emergencia, una red electrónica con información relacionada con situaciones de desastre cuya gestión está a cargo del Departamento de Asuntos Humanitarios en Ginebra.

19. Con el fin de fortalecer la capacidad de evaluación inmediata al comienzo de una situación de emergencia, el Departamento de Asuntos Humanitarios está estudiando la posibilidad de crear equipos permanentes de evaluación y coordinación de situaciones de desastre de las Naciones Unidas. Esta idea, con respecto de la cual varios gobiernos han indicado su interés y han ofrecido su

apoyo, se halla estrechamente vinculada a las preocupaciones expresadas en el párrafo 9 de la resolución 45/100 y las recomendaciones formuladas en la resolución 46/182. El establecimiento de los mencionados equipos permanentes, bajo la autoridad del Coordinador de actividades de socorro en casos de emergencia, tendría por objeto facilitar la reacción internacional ante una emergencia prestando apoyo a los gobiernos de los países afectados por situaciones de desastre para evaluar en forma inmediata sobre el terreno los daños y las necesidades de carácter humanitario, y posteriormente cotejar y distribuir los datos pertinentes, así como para iniciar la coordinación de las operaciones de socorro internacionales sobre el terreno.

20. Este concepto de evaluación y coordinación de situaciones de desastre de las Naciones Unidas, tal como se lo examina actualmente, supondría que el Departamento de Asuntos Humanitarios de Ginebra, en estrecha cooperación con los servicios nacionales de socorro en situaciones de emergencia, buscaría a personas especializadas y de experiencia para que conjuntamente con su personal de plantilla establecieran un cuadro permanente que formaría un grupo básico de dirigentes de misiones de evaluación y coordinación en casos de desastre de las Naciones Unidas. Los organismos interesados de las Naciones Unidas, conjuntamente con la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y otras organizaciones no gubernamentales, estarían invitados a participar en esas misiones, así como en las actividades de preparación y capacitación para las mismas. En consulta con las autoridades nacionales, el equipo de evaluación y coordinación de situaciones de desastre de las Naciones Unidas asesoraría al Coordinador de actividades de socorro en casos de emergencia de las Naciones Unidas y al Representante Permanente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Departamento de Asuntos Humanitarios con respecto a las necesidades de asistencia internacional y sobre los posibles conductos para su movilización.

21. Las consideraciones que anteceden indicarán que una red descentralizada de listas de expertos en gestión de situaciones de desastre así como el desarrollo ulterior del concepto de evaluación y coordinación de situaciones de desastre de las Naciones Unidas podrían constituir elementos esenciales para llevar a la práctica las propuestas contenidas en la resolución 45/100 y aplicar la estrategia global esbozada en la resolución 46/182 con miras a establecer una mejor capacidad de disponibilidades permanentes y de coordinación del sistema de las Naciones Unidas en materia de asistencia humanitaria en situaciones de emergencia.
